



Aan

Minister van SZW

nota

Nota voortgangsbrief zzp / BWO

\* juridisch moovi  
onderbouwd → nu  
maatregel + politieke  
afwijking

16/10 2022  
\* Is half nu voldoende?!  
\* Een interessant en  
leusaam / inzichtelijk  
\* Doe mij bij aantal  
voorstellen wel helpen  
te begrijpen wat de andere  
er tegengeleiden zijn

TER BESLISSING

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij  
14 oktober 2022

Bijlage(n)  
1

Aanleiding

- In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt zijn maatregelen aangekondigd voor werken met zzp'ers langs een drietal lijnen: een gelijker speelveld voor contractvormen (1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige + het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen (2) en het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid (3).
- Via deze nota informeren we u, in aanvulling op de korte stand van zaken notitie van drie weken geleden, uitvoeriger over de stand van de uitwerking.
- Op woensdag 19 oktober heeft u een BWO met de staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit en de Minister van EZK over de stand van zaken richting de voortgangsbrief. Deze nota dient ook ter voorbereiding daarvan. Voor lijn 3 (toezicht en handhaving) verwachten wij vlak voor het BWO informatie vanuit de Belastingdienst/Financiën over de voorgenomen inzet op dit onderwerp in de voortgangsbrief.
- Op donderdag 20 oktober is er een CD arbeidsmarktbeleid. Dit biedt een gelegenheid om de stand van zaken op het onderwerp te schetsen, zij dat we op de inhoud van de voortgangsbrief niet teveel vooruit kunnen lopen omdat we veel punten nog aan het uitwerken zijn, en in gesprek zijn met sociale partners.

Geadviseerd besluit

Graag bespreken we voor de belangrijkste onderdelen de inzet in de voortgangsbrief zzp (die ook aan de orde kunnen komen in het BWO). Hieronder is onder toelichting op elk voor deze onderdelen de toelichting gegeven en van een besispunt voorzien.

Kernpunten

- Graag leggen we u een aantal keuzes voor rondom inhoud van de voortgangsbrief, en proces om te komen tot een wetsvoorstel. Graag horen we of u zowel qua proces en inrichting van de voortgangsbrief als qua inhoud op de verschillende deelonderwerpen hiermee kunt instemmen. De planning blijft conform het door u eerder (zie bijlage 1) geaccordeerde tijdspad.
- De uitwerking van zowel verduidelijking criteria arbeidsovereenkomst en rechtsvermoeden is besproken met sociale partners.

k momentum!

www...

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

## Toelichting

De belangrijkste maatregelen uit de voortgangsbrief die we aan het schrijven zijn betreffen de uitwerking van de verduidelijking van criteria rond de arbeidsovereenkomst (I) en het rechtsvermoeden (II), daarnaast zal nog kort op de webmodule (III) worden ingegaan. Hieronder treft u de voorgestelde inzet op deze punten aan, voorzien van beslispunten.

### I. Verduidelijking van de criteria van de arbeidsovereenkomst

#### a. Politieke context en voorgestelde proces uitwerking verduidelijking

- De afbakening van werknemerschap aan de hand van de criteria van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW bestaat sinds 1907 en is vanuit de wetgever sindsdien vrijwel ongewijzigd: arbeid, loon, en in dienst van een ander (ook wel: gezag). Het verduidelijken van de vraag wanneer op basis van een arbeidsovereenkomst wordt gewerkt en daarmee of iemand werknemer is krijgt alleen hierdoor al (politieke) zwaarte.
  - De discussie wie werknemer is en wie het kan stellen zonder arbeidsrechtelijke bescherming en de werknemersregelingen in de sociale zekerheid, is – naast een behoorlijk technisch juridische vraag - bij uitstek ook een (politieke) vraag waarover verschillend gedacht wordt in de samenleving.
  - Tot nu toe konden politieke stromingen elkaar vinden in het idee dat schijnzelfstandigen werknemer moeten zijn en dat echte zelfstandigen als zelfstandige mogen werken. Het verduidelijken van 'in dienst van' impliceert dat de politiek gaat invullen en concretiseren wie dan echte zelfstandigen zijn, en wie niet. Daarom verwachten wij dat de politieke waarden beschermen en vrij laten opnieuw zullen botsen.
  - Meer ter linkerzijde (en deel van het midden) van het politieke spectrum zal vanuit de beschermingsgedachte nadruk gelegd worden op het belang van kenmerken als inbedding van het werk in de organisatie. Voor deze kant van het politieke spectrum lijkt de grondgedachte dat als werk lijkt op werk dat werknemers doen, dit wijst op het bestaan van een arbeidsovereenkomst.
  - Meer ter rechterzijde (en deel van het midden) is nadrukkelijker aandacht voor het op enigerlei wijze opnemen van criteria die wijzen op zelfstandig ondernemerschap, zodat voorkomen wordt dat zelfstandigen tegen hun wil in een bepaalde arbeidsrelatie als werknemer worden gekwalificeerd. Daarnaast bestaat maatschappelijke aandacht voor wat werkenden zelf willen, ook als ze wellicht zelf geen ondernemer zijn maar toch niet als werknemer willen werken.
- De botsende politieke waarden maken dat u op dit dossier alleen met een weloverwogen aanpak tot een succesvolle oplossing kunt komen. Onder succes verstaan we dat u nog deze kabinetsperiode een wetswijziging afrondt. Daarvoor is een aanpak nodig i) waar u politiek de handen voor op elkaar krijgt, ii) die praktisch mag en kan en iii) waar de Belastingdienst substantieel mee kan handhaven en ook UWV mee uit de voeten kan.

f PNIL!

& nou (bv EuroC)  
dat platform werk  
heeft meergesag heeft  
CD gba

CD5  
maakt les op:  
let minst (€ pu)  
vs let laren (samml)

& SPS

CD parallel - politiek  
6 - politiek  
- uitvondes



- o Ter illustratie: het kabinet Rutte II voerde de wet DBA in. En besloot die niet te handhaven omdat deze voor (politieke) onrust zorgde.
- o Het kabinet Rutte III bereikte een politiek compromis. Dit bleek vervolgens echter praktisch niet haalbaar. Het compromis bestond uit 3 onderdelen:

**Datum**  
10 oktober 2022

**Onze referentie**

- Schijnzelfstandigen met een laag tarief kregen automatisch een arbeidsovereenkomst (werden dus werknemer)
- Zelfstandigen met een middelhoog tarief kregen middels een opdrachtgeversverklaring vooraf zekerheid over de aard van hun arbeidsrelatie
- Zelfstandigen met een hoog tarief kregen een 'opt out' voor de loonbelasting en de werknemersverzekeringen.
- De verduidelijking door nadere invulling van het open begrip "werken in dienst van" zal de politieke verschillen hanteerbaar moeten maken en moeten overbruggen. Om het debat over de vormgeving van de maatregel van verduidelijking hanteerbaar te maken lijkt het goed om in de voortgangsbrief duidelijk aan te geven:
  - o Welke (juridische) ruimte voor aanpassing er is (en welke niet);
  - o Welke uitgangspunten en keuzes rondom de huidige definitie van de arbeidsovereenkomst en de gevolgen daarvan weliswaar in theorie verlaten kunnen worden, maar desalniettemin voor de toekomst van belang worden geacht; en
  - o Op welke onderdelen van verduidelijking nadrukkelijk het gesprek met de TK gezocht wordt om te komen tot een gedragen verduidelijking van de definitie van de arbeidsovereenkomst.
    - Daarbij is het voorstel om bij de verduidelijking zowel aandacht te hebben voor het belang van de inbedding in de organisatie als voor criteria die wijzen op zelfstandig ondernemerschap en daarmee de afwezigheid van een arbeidsovereenkomst (zie hierna onder e de onderbouwing hiervoor).
    - Voorstel richting de voortgangsbrief is om niet de wil van partijen te benoemen als potentieel bruikbaar criterium. De inschatting is dat dit leidt tot meer onduidelijkheid in plaats van minder (zie hierna onder f de uitgebreidere onderbouwing van dat voorstel).

- Door in de voortgangsbrief te schetsen welk kader er geldt en welke keuze daarbinnen te maken zijn, willen we de discussie "trechteren".
- Concreet daarbij is het voorstel in de voortgangsbrief om de belangrijkste hoofdcriteria te benoemen aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer "in dienst van een ander" gewerkt wordt (zie hierna onder e). De invulling van die hoofdcriteria vergt in elk geval nog het selecteren en het comprimeren van in de jurisprudentie bestaande relevante elementen, tot elementen die deze hoofdcriteria zouden moeten inkleuren.
- De keuze voor die elementen die de hoofdcriteria inkleuren/concretiseren willen we nog niet in deze voortgangsbrief maken. Om tot een zoveel mogelijk gedragen inkleuring van hoofdcriteria te komen, gaan we de komende tijd graag verder het gesprek aan met experts, stakeholders, sociale partners en – naar aanleiding van de hoofdlijnenbrief – ook graag met de TK.

en onze richting aan

alvast inlezen voor mij?

Ik consulteer  
mijn mede  
TK  
Ja GL / PvdA  
JA 21 / SGP  
etc  
Wanneer?  
Noo?

bespr.

Waarom  
niet  
& wanneer  
dan?

ja!

- Graag zouden we in februari met de TK in debat gaan naar aanleiding van de voortgangsbrief zzp zodat daar zowel duidelijk kan worden of de hoofdcriteria gedragen worden. In de tussentijd willen we dan ook duidelijkheid hebben welke elementen het meest voor de hand liggen ter inkleuring en die delen met de TK. Vraag is welke wijze daar het meest voor is aangewezen. Een technische briefing voorafgaand aan een debat zou geschikt kunnen zijn.
- De planning voor het wetsvoorstel blijft om een wetsvoorstel voor 1/1/2024 bij de Tweede Kamer in te dienen. Zodat (conform het HVP) de wetgeving per 1/1/25 kan zijn gepubliceerd.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

**Beslispunt:** Kunt u instemmen met het bovenstaande voorgestelde proces voor (verdere) uitwerking van de verduidelijking van de criteria van de arbeidsovereenkomst en daaruit voortvloeiende keuzes voor de voortgangsbrief?

Beper.  
punten

AN?

b. Aanleiding, context en doelen verduidelijking

- De combinatie van grote verschillen in fiscale behandeling en in de sociale zekerheid en het gebrek aan handhaving en toezicht de afgelopen jaren, maakt dat er relatief veel druk staat op het verschil tussen zelfstandigen en werknemers en het belang van meer duidelijkheid over het "grijze gebied" en de grenslijn toeneemt. Het geven van richting en meer duidelijkheid door de wetgever, om zo het "grijze gebied" te verkleinen, is daardoor van groot belang.
- Duidelijk is dat we – anders dan waar het gaat om de grote verschillen in fiscale behandeling en qua sociale zekerheid tussen werknemers en zelfstandigen - in Nederland niet uniek zijn in ons type wetgeving. Gezag of werken in dienst van is niet alleen in Nederland of Europese Unie onderscheidend criterium voor arbeidsrechtelijke bescherming (en vaak ook voor hoogte van sociale en fiscale afdrachten). Dit is wereldwijd in veel landen het doorslaggevende het doorslaggevende criterium in de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen.
- In de meeste landen wordt dit ingevuld via jurisprudentie wat automatisch leidt tot een benadering die in meer of mindere mate casuïstisch is. Er zitten aan deze benadering voordelen (dynamiek van de arbeidsmarkt kan makkelijk geacommodeerd worden) maar zeker in combinatie met het ongelijke speelveld in Nederland ook belangrijke nadelen.
- Verduidelijking van de criteria kan bijdragen aan duidelijkheid voor:
  - **Rechtspraak:** criteria waaraan wordt getoetst worden beperkt door wetgever. Dit geeft ordening en richting aan rechtspraak, waar deze nu (zeker op lager niveau) nogal eens uiteenloopt; wat in een deel van de arbeidsrelaties rechtsonzekerheid kan meebrengen.
    - Het nut en het belang van verduidelijking en richting geven wordt onderstreept in een vrij recent advies van de Advocaat-Generaal aan de Hoge Raad in de Deliveroo casus en al eerder door de Commissie Borstlap.<sup>1</sup>
  - Meer rechtszekerheid voor werkgevers en werkenden. Ook kunnen die beter hun rol pakken in het uit zich zelf naleven van de regels.

IL0?

is nu wel  
het belangrijke

<sup>1</sup> Conclusie van P-G De Bock van 17 juni 2022, (ECLI:NL:PHR:2022:578), in de zaak Deliveroo – FNV.



- Het doel is daarnaast ook nadrukkelijk het *toezicht en handhaving op de arbeidsrelatie door de toezichthouder (BD) minder complex en arbeidsintensief* te maken.
- Op die manier draagt verduidelijking (indirect) ook bij aan een beter houdbaar sociaal stelsel en gaat het oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

**Besispunt:** herkent u bovenstaande aanleiding en doelen en bent u het eens ze in de voortgangsbrief op te nemen als onderbouwing voor de verduidelijking van de normen rondom de beoordeling van arbeidsrelaties?

*dus wel opnemen?*

### c. Juridisch kader

- Voorkomen moet worden dat Nederland zich beweegt buiten het Europeesrechtelijk juridisch kader.
- Arbeid, loon en gezag zijn – in de kern – ook de onderscheidende criteria voor werknemerschap in EU verband.
  - Daarbij kent de benadering van wat onder gezag wordt verstaan in Europese jurisprudentie drie belangrijke elementen:
    - het omvat “traditionele” elementen van ondergeschiktheid (aanwijzingen/instructies geven);
    - legt relatief veel nadruk op de organisatorische inbedding van het werk dat wordt verricht; en
    - beoordeelt of er niet sprake is van daadwerkelijk ondernemerschap. Gelet op onder meer het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van ondernemerschap moet er namelijk ook ruimte zijn en blijven om als zelfstandige ondernemer buiten dienstbetrekking te werken;
- Ook is de feitelijke uitvoering van een overeenkomst (feiten en omstandigheden) beslissend voor de vraag of aan die hiervoor genoemde criteria is voldaan en daarmee hoe een arbeidsrelatie kwalificeert. De wil van partijen of de benaming van de contractvorm kan dus nooit bepalend zijn voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie.
- Belangrijk is dat de Europese jurisprudentie over het werknemersbegrip voor de invulling van dat begrip primair voor lidstaten van belang is voor onderwerpen die op EU-niveau zijn geharmoniseerd. Dit werkt direct door in de Nederlandse rechtsorde. Het staat lidstaten daarom niet vrij voor deze geharmoniseerde onderwerpen een eigen, afwijkende nationaalrechtelijke invulling aan te geven aan dat werknemersbegrip in het VWEU buiten de kaders van de Europese Unie om. Gelet op de (verdergaande) interactie tussen het Europese en nationale niveau is het echter ook van belang dat het Nederlandse werknemersbegrip, ook voor de niet geharmoniseerde delen, van het arbeidsrecht aansluit op het Europese kader.
  - Dit vloeit voor niet-geharmoniseerde onderwerpen dus niet dwingend voort uit Europees recht, maar om te voorkomen dat twee werknemersbegrippen ontstaan, een Europeesrechtelijke en een nationaalrechtelijke ligt het wel voor de hand. Op het belang van een goede aansluiting van nationale wetgeving op Europese wetgeving en jurisprudentie heeft ook de Commissie Borstlap gewezen.

**Besispunt:** Bent u het eens om bovenstaand juridisch kader uit te werken in de brief en daarmee te starten om duidelijk te maken wat de ruimte voor de discussie/vormgeving is voor de verduidelijking van normen rondom de beoordeling van arbeidsrelaties?

*dus kader aangeven?*

#### d. Uitgangspunten

Hieronder worden een aantal uitgangspunten beschreven die nuttig geacht worden om te hanteren bij de verdere uitwerking en vormgeving van de maatregel. Anders dan bij de beschrijving van het juridisch kader zijn dit uitgangspunten die we in theorie ook anders zouden kunnen kiezen en kunnen vormgeven. Maar het lijkt nuttig om het proces en de discussie hanteerbaar te maken om in de voortgangsbrief toe te lichten waarom we aan deze uitgangspunten willen vasthouden (zie hiervoor onder a).

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

1) De inzet is om de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit te behouden.

De arbeidsrechtelijke kwalificatie blijft daarmee ook leidend voor de kwalificatie in de zin van de sociale zekerheid en fiscaliteit. De Belastingdienst blijft daarmee ook handhaven op de juiste fiscale en premieafdrachten bij werkgevers op basis van de vraag of op basis van een arbeidsovereenkomst (dienstbetrekking) wordt gewerkt hetgeen wordt bepaald aan de hand van de relevante criteria uit het arbeidsrecht.

- In theorie zou dit ook anders kunnen, maar één toetsingskader voor verschillende rechtsgebieden zorgt voor overzichtelijkheid: de relevante norm is in alle drie de rechtsgebieden dezelfde en rechtspraak is ook gekoppeld.
- Een loskoppeling van de normen tussen rechtsgebieden zou bovendien gemakkelijk tot een derde categorie werkenden leiden. Grootste risico hierbij is dat iemand arbeidsrechtelijk een arbeidsovereenkomst heeft, maar voor de fiscaliteit/sociale zekerheid niet (of andersom).

2) Ondanks de behoefte aan zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf, zullen toekomstige normen de nodige openheid moeten houden.

- Niet alle situaties kunnen door de wetgever van te voren worden voorzien; criteria moeten kunnen blijven meebewegen met de dynamische praktijk van de arbeidsmarkt. Anders ontstaat statische wetgeving die snel achterhaald kan raken en die ook niet voldoet aan de behoeften van de praktijk;
- De rechter moet de feiten en omstandigheden van een geval kunnen blijven wegen.

3) Uitgangspunt is dat toekomstige invulling van de criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst of indicaties dat zo'n overeenkomst ontbreekt zoveel mogelijk voortbouwen op bestaande elementen en contra-indicaties uit de jurisprudentie. Maar dat we daarin wel ordening aanbrengen aan de praktijk door het comprimeren van de bestaande elementen en het selecteren van belangrijke elementen/contra-indicaties

- Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat waarbij door wijziging van de wetgeving rondom beoordeling van de arbeidsrelatie bestaande jurisprudentie (invulling van de open normen) grotendeels achterhaald wordt. Geheel nieuwe normen zullen immers ook weer tijd nodig hebben om uit te kristalliseren. De onzekerheid/onzekerheid over de beoordeling van arbeidsrelaties kan dan – zeker op de korte en middellange termijn – eerder groter worden dan kleiner.

**Beslispunt:** Bent u het eens om deze uitgangspunten (1, 2 en 3) in de voortgangsbrief te noteren als richtsnoer voor de verdere uitwerking?

#### e. Te kiezen hoofdcriteria



- Het "werken in dienst van" uit artikel 7:610 BW wordt vertaald in het bestaan van een "gezagsrelatie" of "ondergeschiktheid" tussen werknemer en werkgever. Het voor rekening en risico komen van het economische resultaat van de door de werknemer verrichte arbeid brengt mee dat werkgever gezag moet (kunnen) houden over het werk.
- Verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een emancipatie van werkenden, die gemiddeld genomen meer autonomie bezitten en de afname van gezagsrelaties die gedomineerd worden door strikt toezicht en leiding (werkinstructies, toezicht houden etc.). Inmiddels wordt in de rechtspraak ook gekeken naar de organisatorische omstandigheden zoals het kunnen bepalen van eigen werktijden, het zelfde werk doen als werknemers, het verrichten van kernactiviteiten. Maar dit wordt in de praktijk wisselend toegepast en het is niet duidelijk welke elementen nu belangrijk/leidend zijn.
- In dit verband hebben de Commissie Borstlap en A-G De Bock in haar advies aan de Hoge Raad inzake Deliveroo gewezen op het belang om het belang van het element de inbedding van het werk in de organisatie van de werkverschaffer nadrukkelijker (wettelijk) te markeren als hedendaags criterium om te beoordelen of werk 'in dienst van de andere partij' wordt verricht, en (daarmee) wie het economisch risico van de werkzaamheden draagt. Ook in de Europese Unie speelt de organisatorische inbedding een belangrijke rol bij de vraag of er sprake is van werknemerschap.
- Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor het belang van daadwerkelijk zelfstandig ondernemerschap, in feite het spiegelbeeld van het bestaan van een ondergeschikte relatie. Waar in een arbeidsrelatie sprake is van een daadwerkelijk zelfstandig werkende dan dient deze niet onder de dwingende bescherming van het arbeidsrecht te vallen. Ook in de Europese jurisprudentie is dit een belangrijk element.
- Op basis van bovenstaande is het voorstel om in de voortgangsbrief te melden dat de inzet is om tot drie hoofdcriteria ter invulling van het begrip "werken in dienst van" (gezag) te komen. Naast de meer klassieke vormen van 1) feitelijk gezag en toezicht is daarbij ook relevant of 2) werk organisatorisch is ingebed in de onderneming van de werkgevende. Ook is de vraag van belang of er sprake is van een werkende die 3) daadwerkelijk als zelfstandig ondernemer werkt in de betreffende arbeidsrelatie. Hier kan naar gekeken worden aan de hand van contra-indicaties voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.
- Bovenstaande vergt nadere uitwerking, zowel wat betreft de elementen die deze hoofdcriteria operationaliseren moeten (zie hieronder onder f) maar ook de onderlinge verhouding tussen deze hoofdcriteria. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag van belang: kan – indien werk nadrukkelijk is ingebed in de organisatie – dat werk toch onder bepaalde omstandigheden door een zelfstandige worden verricht (bijv. voor kortdurende klussen, een werkende die meerdere opdrachtgevers heeft etc.)?

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

Uitkomst  
logisch...  
Was zijn de  
wie  
"tegenwoordig"?

juist!

- **Ad inbedding)** Alhoewel dus in bestaande jurisprudentie wel aandacht is voor inbedding in de organisatie als relevante invulling van "gezag", geldt dat door in wetgeving dit element nadrukkelijker te verankeren in bepaalde werksituaties sneller geconcludeerd zal kunnen worden dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- Dit criterium sluit aan bij de gedachte dat het arbeidsrecht dwingend beschermt en zal vooral op goedkeuring kunnen rekenen van vakbonden en linkse partijen.
- Dat sneller geconcludeerd kan worden tot een arbeidsovereenkomst geldt voor alle situaties waarbij wellicht geen strakke instructies zijn over de wijze waarop het werk precies moet worden gedaan etc., maar wel werkzaamheden zo zijn vormgegeven in een organisatie dat duidelijk is



dat het te verrichten werk voor economisch risico van de werkgever komt. Dat kan in alle sectoren het geval zijn en beperkt zich niet alleen tot sectoren met werkenden in een sociaaleconomisch kwetsbare positie. Ook in de zorg, onderwijs, kinderopvang, maar evenzeer bij (langdurige) ICT-opdrachten kan hier sprake van zijn.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

- **Ad. zelfstandig ondernemerschap)** Zelfstandig ondernemers zullen dit criterium als een handreiking ervaren, omdat het de kans kan verkleinen dat zij als schijnzelfstandige c.q. werknemer zullen worden aangemerkt.
- Wel geldt dat operationaliseren hiervan geen sinecure is omdat zowel de eigenschappen van de werkende als de wijze waarop het werk is ingericht hierbij een rol kunnen spelen. Daarbij is ondernemerschap een ambigu begrip, waardoor niet vanzelfsprekend is dat dit criterium tot substantieel meer helderheid en handhaafbaarheid zal leiden. Daarnaast zullen zelfstandigen die graag als zelfstandige werken maar slechts een beperkt aantal ondernemerskenmerken bezitten moeite hebben met dit criterium.

**Beslispunt:** Bent u het eens om de richting in de voortgangsbrief te noemen dat inzet is om het werken "in dienst van" te verduidelijken door hoofdcriteria te formuleren gericht op drie hoofdelementen die van belang zijn: feitelijk gezag en toezicht, inbedding in de organisatie en (als contra-indicatie voor bestaan van een arbeidsovereenkomst) de vraag of er sprake is van daadwerkelijk werken als zelfstandige?

#### f. Keuzes bij verder invulling/uitwerking

##### 1) Verdere invulling van hoofdcriteria

- Om richting te geven aan de rechtspraak ligt het voor de hand om naast het richting bieden door hoofdcriteria, aan te geven welke elementen bij de invulling van die hoofdcriteria van belang zijn.
- Onder deze hoofdcriteria kunnen relevante (in jurisprudentie) te onderscheiden sub-criteria worden gebruikt ter invulling van de vraag wat de wetgever de meest relevante elementen acht bij de verschillende hoofdcriteria en dus ook wat relevante contra-indicaties zijn voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Startpunt van een verdere invulling van die hiervoor genoemde hoofdcriteria zijn de elementen en contra-indicaties die nu ook al een rol spelen bij de beoordeling van de gezagsverhouding (daarvoor gebruiken we de webmodule en het hoofdstuk over de beoordeling gezagsverhouding uit het Handboek loonheffingen. Zie in bijlage 2).
- Vervolgens kan uit deze langere lijst gecomprimeerd en geselecteerd worden. Veel in de bijlage genoemde elementen zijn varianties op eenzelfde thema en kunnen gecomprimeerd worden. Dat vergroot de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid (ook van de webmodule die dan doorontwikkeld kan worden op basis van wetgeving). Verder kan de wetgever door specifieke elementen uit de jurisprudentie als belangrijk aan te wijzen de weging van elementen in de rechtspraak richting geven.
- Dit comprimeren, selecteren, geven van onderlinge weging + het evt. aanvullen met nieuwe relevante elementen (bijv. welke omstandigheden contra-indicatie zijn voor een arbeidsovereenkomst omdat de werkende als zelfstandig ondernemer werkt) willen we de komende tijd verder uitwerken. Dit vergt nog gesprekken met experts, stakeholders, sociale partners en niet in de laatste plaats ook de Tweede Kamer.
- Daarbij kunnen de hoofdcriteria meer of minder open worden gelaten. Dit is een keuze. Hoe opener de elementen die de hoofdcriteria moeten



bijlages zie de nmr?

dit balans vinden

operationaliseren, hoe minder houvast over de aard van de arbeidsrelatie aan de voorkant; andersom geldt hoe geslotener de norm, hoe lastiger de norm met de praktijk kan meebewegen.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

**Beslispunt:** Bent u het eens om de uitwerking van de hoofdcriteria in gesprek met experts, stakeholders en Tweede Kamer verder op te pakken en in de voortgangsbrief alleen de hoofdcriteria te noemen?

## 2) Rol van wil van de partijen / partijbedoeling

- Werkgevers en werkenden zijn in Nederland in principe vrij om afspraken te maken over hoe ze hun werk onderling regelen en te kiezen hoe zij hun contractuele relatie vorm willen geven. Dit moet wel gebeuren binnen de grenzen van de wet en een eventueel van toepassing zijnde cao, die de contractsvrijheid beperken. Deze feitelijke contractuele verhouding (hoe werkt men in de praktijk) bepaalt hoe deze vervolgens moet worden gekwalificeerd. Als in de feitelijke arbeidsverhouding sprake is van arbeid, loon en een gezagsrelatie, is er (dwingend) sprake van een arbeidsovereenkomst.
- In dat opzicht worden partijen dus begrensd in de contractvrijheid, met als onderbouwing dat bij werken in ondergeschiktheid voor een ander een ongelijke machtsverhouding/onderhandelingspositie besloten ligt, die het nodig maakt dat de werkende bepaalde bescherming ontvangt. Als iedereen zou kunnen kiezen hoeveel bescherming hij of zij geniet, zouden werkgevers diegenen met een zwakke onderhandelingspositie gemakkelijk kunnen dwingen om afstand te nemen van werknemersbescherming. Hetzelfde geldt voor sociale zekerheid: bij een vrije keuze of aan werknemersverzekeringen wordt deelgenomen, is een collectief stelsel moeilijk houdbaar.
- Alhoewel de feiten en omstandigheden van een contract om werk te verrichten dus doorslaggevend zijn, speelde de partijbedoeling sinds 1997 nadrukkelijker een rol bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Uit het arrest Groen/Schoevers van de Hoge Raad uit 1997 werd afgeleid dat of partijen zelf daadwerkelijk de bedoeling hadden gehad een arbeidsovereenkomst te sluiten (en daarmee dus hoe het contract gekwalificeerd werd) als element moest worden meegewogen bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. In de praktijk gaf dit spanning / onduidelijkheid over wat nu te prevaleerde: de wil van partijen of de feiten en omstandigheden.
- De Commissie Borstlap adviseerde dan ook om de partijbedoeling nadrukkelijk niet als relevant te bestempelen en achtte de rol van de partijbedoeling in strijd met Europees recht, omdat niet de wil van partijen maar feiten en omstandigheden doorslaggevend zijn.
- Na het advies van de Commissie Borstlap, heeft de Hoge Raad met het arrest van 6 november 2020 (Participatieplaatsen-arrest) duidelijk gemaakt dat de partijbedoeling ten aanzien van de kwalificatie bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst geen rol speelt. Hierdoor is de eerdergenoemde spanning weggenomen.
- Tegen de achtergrond van het advies van de Commissie Borstlap en de rechtsontwikkeling ligt voor de hand bij de verduidelijking van de normen rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie de rol van de partijbedoeling een zelfstandige rol te geven.
- In de praktijk (en mogelijk in de Tweede Kamer) zijn er wel partijen die de keuzevrijheid of de partijbedoeling graag in het toekomstig normenkader terugzien. In het licht daarvan zou ook voor gekozen

rol

rol

rol



bespr.  
Wanneer is dit  
dat we juist  
wel recht-  
gevend maken  
zijn op meer  
dell onrecht-  
Wellicht op deze  
niet? Maar dat  
moet echt expl.  
"opruim" zijn  
Ei

worden, om in de voortgangsbrief inhoudelijk niet voor te sorteren op een inhoudelijke appreciatie van het element van de partijbedoeling. Dan behoort dit nadrukkelijker tot de keuzes die nog ingevuld kunnen worden bij de verdere uitwerking, ook richting de Tweede Kamer.

- Voordeel van die benadering om een opening te bieden voor de rol van de partijbedoeling kan de politieke ruimte met name aan de rechterzijde van het politieke spectrum mogelijk vergroten.

In België speelt (weliswaar als uitzondering in de Europese Unie) de partijbedoeling een rol als zelfstandig criterium en vormt deze 1 van de 4 hoofdcriteria om de arbeidsrelatie te beoordelen. Al geldt ook in België dat als, ondanks dat partijen geen arbeidsovereenkomst willen sluiten, maar toch feitelijke sprake is van een gezagsrelatie dat dan de feiten en omstandigheden prevaleren boven de wil van partijen.

- Die benadering lijkt daar gekozen om te bereiken dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie vaker overeen komt met de contractvorm waarop werkenden willen werken. Dat kan ook maatschappelijk nuttig zijn en helpen voor draagvlak in de praktijk en in de TK (althans aan de rechterzijde van het politieke spectrum) voor de regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties.
- Nadeel, zoals hiervoor al genoemd, hiervan is dat het doel van het bereiken van meer duidelijkheid hierdoor ondermijnd wordt en dat dit als signaal wordt gezien dat (recente) jurisprudentie van de Hoge Raad (bedoeld om meer duidelijkheid te creëren), zou moeten worden teruggedraaid. Bovendien is hier het risico dat grenzen in Europees recht (feiten en omstandigheden zijn doorslaggevend) uit het oog worden verloren. Taxatie is dat een breed gedragen maatregel ook bereikt kan worden door zelfstandig ondernemerschap nadrukkelijk een rol te laten spelen als contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

hoe definiëren?

**Beslispunt:** Bent u het eens om in de voortgangsbrief aan te geven dat het kabinet voornemens is om de partijbedoeling niet op te nemen als element dat een rol speelt bij de beoordeling van de arbeidsrelatie?

## II. Rechtsvermoeden

### a. Inzet en doelen

- Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022 aangegeven, dat het de in het SER MLT-advies voorgestelde benadering, waarbij een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst gekoppeld wordt aan een uurtarief (voorgesteld wordt een uurtarief onder de 30 - 35 euro), een goede stap om diegenen voor wie het opeisen van hun rechtspositie het meest ingewikkeld kan zijn te ondersteunen. De werkende die minder dan een bepaald uurtarief verdient, kan de kwalificatievraag gemakkelijker en laagdrempeliger voorleggen aan de rechter.
- Het maakt de positie van kwetsbare werkenden sterker doordat bij een beroep op het rechtsvermoeden de werkgevende moet aantonen dat er geen arbeidsovereenkomst is.
- Het geeft sneller duidelijkheid voor werkende en werkgevende over de kwalificatie van de arbeidsrelatie doordat aan de hand van een beperkt aantal criteria het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen.

Werkelijke  
rechtsvermoeden  
↓  
Waar  
gebleven?

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

cc BE  
dat weten we dan  
zeker?

maar dat is  
mi echt nu  
'laagdrempelig'  
en bovendien  
individueel



Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

- Er kan een preventieve werking van uitgaan, doordat de bij het rechtsvermoeden gehanteerde criteria in de praktijk doorwerken en werkgevers/werkenden hiermee rekening gaan houden bij de totstandkoming van arbeidsrelaties. Indien wordt voldaan aan het criterium voor het rechtsvermoeden gaan partijen bovendien mogelijk vooraf beter beoordelen hoe de arbeidskwalificatie kwalificeert.
- Er zijn wel vraagtekens te stellen bij de effectiviteit van rechtsvermoedens. Het is immers de vraag of werkenden er in de praktijk daadwerkelijk een beroep op gaan doen (zie verder onder 'effectiviteit').

#### b. Beoogde werking

- In de voortgangsbrief zzp willen we duidelijk maken dat het voorgestelde rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende (of zijn vertegenwoordiger). Het gaat hierbij om een weerlegbaar rechtsvermoeden. Er ontstaat dus niet automatisch een arbeidsovereenkomst, maar de werkende kan zich in geval van een tarief onder de gehanteerde norm wel op het rechtsvermoeden beroepen. Als een werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden, is het aan de werkgever om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend tussen werkende en werkgever. Het instrument van een civielrechtelijk rechtsvermoeden geeft de werkende een eenvoudige toegang om een arbeidsovereenkomst op te eisen.
- Als de werkende ontvankelijk is (tarief onder tariefsgrens), wordt de arbeidsrelatie vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn. Ervan uitgaande dat de werkgever het hier niet mee eens is, is het vervolgens aan de werkgever om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het bewijsrisico ligt in dat geval bij de werkgever. De rechter zal toetsen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst aan de geldende criteria voor de arbeidsovereenkomst.
- Het rechtsvermoeden werkt niet door naar de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Dit betekent dat UWV en de Belastingdienst niet zelfstandig toetsen aan het rechtsvermoeden. UWV en Belastingdienst houden hun eigen onderzoeksplicht. De reden hiervoor is ook al (kort) in de hoofdlijnenbrief geschetst: uitvoerders kunnen onmogelijk het uurtarief van de werkende berekenen. Uitvoeringstechnisch is een doorwerking van het rechtsvermoeden dus niet haalbaar.

#### c. Effectiviteit

- Er zijn vraagtekens bij de effectiviteit van rechtsvermoedens in algemene zin en dus ook bij een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief.
- Het risico bestaat dat werkenden niet of nauwelijks gebruik maken van het rechtsvermoeden. Ook van bestaande rechtsvermoedens (zoals bijvoorbeeld opgenomen in art 7:610a BW) bestaat de indruk dat daar slechts beperkt gebruik van wordt gemaakt. Niet duidelijk is echter of van het rechtsvermoeden een preventief effect uitgaat: bieden werkgevers sneller een arbeidsovereenkomst aan vanwege het rechtsvermoeden (spontaan of nadat de werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden)?
- Bij het rechtsvermoeden uurtarief is daarbij van belang dat het vermoeden alleen civielrechtelijk werkt, en dat een eventuele stap naar de rechter als (als belemmering kan worden ervaren. Daarnaast gaat het vaak over werknemers in een slechte onderhandelingspositie waardoor zij niet de ruimte voelen om tegen hun werkgever in te gaan. Ook kan het

En dus niet  
lees naar rechts  
door werkende!

maakt hoe dan?

Wij misstaan  
debat? hoe?  
blijft het indiv.?

Maar als eenmaal  
'bevestigd' dan  
welke toch wel  
door?

of geven anders  
vorm?

Bep. hoe te meten / onderzoeken



aantonen dat onder een bepaald uurtarief wordt gewerkt als lastig worden ervaren en daardoor een belemmering zijn om het rechtsvermoeden in te roepen.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

- Kortom: op voorhand is niet gezegd dat in de praktijk kwetsbare werkenden een beroep zullen (durven) doen op een rechtsvermoeden (al dan niet via een gang naar de rechter). Tegelijkertijd is een uurtarief in veel gevallen een relatief helder criterium om te beoordelen en makkelijk om te onthouden. Dit kan bijdragen aan de bekendheid van het rechtsvermoeden. Hierdoor zal zowel bij werkgevende als bij de werkende het besef van het bestaan van dit rechtsvermoeden groter zijn, hetgeen ertoe kan leiden dat al bij aangaan van een arbeidsrelatie onder de tariefgrens beter wordt getoetst hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt.
- Daarnaast maakt het voorstel onderdeel uit van het SER-MLT advies. Er is daarom draagvlak onder werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties om werkenden die onder het geldende uurtarief worden betaald, meer rechtsbescherming te bieden via dit rechtsvermoeden. Dit maakt het aannemelijk dat werkgeversorganisaties hun achterban zullen oproepen om bij een lagere beloning goed te beoordelen of sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Anderzijds zullen vakbonden een belangrijke rol kunnen spelen om namens werkenden een beroep te doen op het rechtsvermoeden en hen daarbij te ondersteunen.
- Deze elementen vergroten naar verwachting het potentieel van het preventieve effect van het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief. Idealiter leidt dit ertoe dat werkgevers en werkenden vanwege het bestaan van dit rechtsvermoeden zorgvuldiger dan nu het geval is, beoordelen of er sprake zou moeten zijn van een arbeidsovereenkomst. Zeker als het tarief overduidelijk onder de afgesproken tariefgrens ligt.
- De voor- en tegens ten aanzien van de effectiviteit wegend, lijkt het rechtsvermoeden weldegelijk geschikt om de positie van (kwetsbare) werkenden in de praktijk te ondersteunen door de steun die dit vermoeden biedt om hun rechtspositie op te eisen.

Wij moeten toch naar rechts?

✓ **Beslispunt:** bent u het eens om bovenbeschreven beoogde werking en effectiviteit op te nemen in de voortgangsbrief?

Mits voldoende vragen kunnen

#### d. Bijzondere aandachtspunten bij uitwerking

##### 1) Uurtarief

- In de hoofdlijnenbrief is reeds opgemerkt dat bij de uitwerking van de maatregelen uit het vorige regeerakkoord is gebleken dat het onmogelijk is een sluitende beschrijving te maken van alle loonelementen en/of arbeidsuren die in de dagelijkse praktijk voor kunnen komen (directe/indirecte kosten, directe/indirecte uren, opdrachten waarbij gelijktijdig voor meerdere opdrachtgevers wordt gewerkt, etc.).
- Inzet is dan ook niet om in wetgeving op te nemen welke elementen moeten worden meegenomen bij de vaststelling van het uurtarief. Vanuit het oogpunt van eenvoud kiest het kabinet er daarom voor om het tussen werkgevende en werkende overeengekomen bruto uurtarief te hanteren, zonder verdere uitwerking wat daar allemaal precies valt.
- In de civiele rechtsgang dient dan door de werkende te worden aangetoond wat de hoogte is van het uurtarief. Nadeel hiervan kan zijn dat hier uitgebreide jurisprudentie op ontstaat, waarvan op voorhand niet is te voorspellen hoe die zich ontwikkelt.



- De administratieve lasten om het uurtarief te onderbouwen zijn daarbij alleen van toepassing in het geval de werkende een beroep op het rechtsvermoeden wil doen. Hij zal dan moeten zorgen dat inzichtelijk is welk tarief hij/zij heeft. In veel gevallen zal dat niet ingewikkeld zijn, met name als een werkende een tarief heeft dat duidelijk onder de te hanteren tariefgrens ligt. In die gevallen is het aannemelijk maken van een uurtarief onder de grens gemakkelijk en een beroep op het rechtsvermoeden relatief eenvoudig.
- Bij grensgevallen (rond de gekozen tariefgrens) wordt het voor de werkende lastiger om zonder uitgebreidere onderbouwing van het tarief een beroep te doen op het rechtsvermoeden.

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

**Beslispunt:** bent u het eens met het voorstel om in de voortgangsbrief als voornemen te presenteren om in wetgeving geen handvatten te bieden voor de wijze van berekening van het uurtarief maar dat wordt volstaan met het eenvoudige criterium "tussen werkenden en werkgevende overeengekomen bruto uurloon"?

✓

## 2) Hoogte van het uurtarief

- Beredeneerd vanuit de doelen van de maatregel wordt het van belang geacht dat werkenden die zich in een relatief kwetsbare positie bevinden met minder onderhandelingsmacht gemakkelijker de kwalificatievraag kunnen voorleggen bij de rechter en daarmee hun recht kunnen effectueren.
- Het is dan ook van belang de tariefgrens zo te kiezen dat de juiste groep werkenden een extra procedurele steun in de rug krijgt. In het SER-MLT is een tarief van 30-35 euro opgenomen, waarbij is aangegeven dat dit is afgeleid van het maximum dagloon voor de werknemersverzekeringen.
- Hoewel een tariefgrens altijd enigszins arbitrair zal zijn, is het belangrijk om de maatregel zo goed mogelijk te richten op de doelgroep die het meest gebaat is bij de steun van een rechtsvermoeden en voor wie het opeisen van hun rechten, qua onderhandelingspositie, relatief het meest ingewikkeld is. Om tot een zo goed mogelijke onderbouwing te komen willen we op korte termijn starten met een onderzoek om meer zicht te krijgen op de huidige tarieven waarvoor zzp'ers werken, alsmede meer zicht te krijgen op welke groepen zzp'ers een beroep op het rechtsvermoeden zouden kunnen doen, afhankelijk van de tariefgrens die wordt gehanteerd.
- Een dergelijke onderbouwing lijkt ook Europeesrechtelijk van belang om noodzaak en proportionaliteit van een potentiële inbreuk op het vrij verkeer van diensten te kunnen rechtvaardigen.
- Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan naar verwachting een beter onderbouwde beslissing worden genomen over het te hanteren uurtarief. Inzet is dat dit onderzoek in q2 van 2023 zal worden opgeleverd.

Inmiddels  
hoger?

ja

**Beslispunt:** bent u het eens om de hoogte van het te kiezen uurtarief nog open te laten in de voortgangsbrief? Bent u het eens om aan te kondigen dat wordt gewerkt aan meer inzicht in de groep werkenden die bij het rechtsvermoeden gebaat zijn om tot een betere onderbouwing van de hoogte van het tarief te komen?

ja  
ja

## III. Webmodule

- De huidige webmodule beoordeling arbeidsrelaties geeft de opdrachtgever (zoveel mogelijk) duidelijkheid over de vraag hoe een specifieke arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden, en of loonheffingen afgedragen moeten worden.



- Deze webmodule is gebaseerd op huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie en "toetst" de relevante feiten en omstandigheden die in de jurisprudentie worden meegewogen. Dit om de weging in de praktijk door de rechter zo dicht mogelijk te benaderen. Hierdoor kent de webmodule een grote hoeveelheid vragen (bijna 40), hetgeen de uitkomsten betrouwbaarder maakt maar wat de gebruiksvriendelijkheid beperkt.
- De huidige webmodule kent de volgende uitkomsten:
  - Indicatie dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt
  - Indicatie dat sprake zou moeten zijn van een (fictieve) dienstbetrekking
  - Er kan geen oordeel worden gegeven
- De weging van de webmodule is zo opgesteld dat deze een zo klein mogelijke foutmarge kent (maar er blijft sprake van een foutmarge) en in zoveel mogelijk gevallen een indicatie geeft.
- Mede door de wens om de foutmarge zo klein mogelijk te houden, geeft de webmodule desondanks nog in een substantieel deel van de gevallen geen oordeel. Tijdens de pilotfase kan in 28,4% de gevallen geen oordeel worden gegeven. Door de weging en de grenzen anders af te stellen, kan het percentage geen oordeel worden verlaagd, maar daarbij zal de foutmarge gaan toenemen.
- De feedback van gebruikers over de webmodule richtte zich vooral op het flinke aandeel gevallen waarin geen indicatie gegeven wordt door de webmodule en de omvang van de vragenlijst.
- Zonder een wettelijke aanpassing is het lastig voorstelbaar deze (terechte) bezwaren tegen de webmodule fundamenteel te adresseren. Als de wettelijke verduidelijking van de criteria rondom de beoordeling van arbeidsrelaties heeft plaatsgevonden, kan naar verwachting de lengte van de vragenlijst en de onzekerheidsmarge verkleind worden. Dat zal de bruikbaarheid van de webmodule vergroten en het instrument geschikter maken om duidelijkheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie.
- In de tussentijd kan overwogen worden om nog een slag te maken om de webmodule vaker indicaties te laten genereren, zonder de wetgeving aan te passen. Zoals in de zevende voortgangsbrief Werken als zelfstandigen (september 2021) is aangegeven kan het helpen om in de webmodule de mogelijkheid te geven om na een mogelijke uitkomst uit de webmodule, op 1 of 2 punten de vragen opnieuw te beantwoorden en de wijze waarop gewerkt net wat anders in te richten. Dit kan tot een verlaging van het percentage 'geen oordeel' leiden (van 28,4% naar 17%). Tegelijkertijd zou dan het percentage van mensen een indicatie krijgen dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt stijgen (van 28% naar 39,4%).
- Voor spoor 3 wordt nagedacht over hoe de inzet van de webmodule de Belastingdienst kan helpen in de sfeer van toezicht en handhaving. We willen ambtelijk de komende tijd verkennen of een doorontwikkeling van de webmodule langs hierboven beschreven lijn (vorige bullit) nuttig kan zijn. In de voortgangsbrief willen we dit nog niet noemen (vergt nog tijd en uitwerking) en voor nu volstaan in de brief met het aangeven dat de webmodule in de huidige vorm raadpleegbaar blijft de komende tijd.
- Opgemerkt wordt dat hiervoor nog wel de opdracht aan de huidige dienstverlener moet worden verlengd, en dat dit vanwege eerdere aanbesteding een onrechtmatigheidsprocedure vergt (waarin we uitleggen waarom de opdracht wederom aan deze partij gegund moet worden).

Datum  
10 oktober 2022

Onze referentie

*Vind ik juist  
wel meewallen*

**Beslispunt:** Kunt u ermee instemmen dat we in de voortgangsbrief beperkt ingaan op de webmodule en aangeven dat deze in de huidige vorm beschikbaar blijft en toekomstige wetgeving kan helpen effectiever te maken.

**Bijlagen**



Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Nota zzp richting hoofdlijnenbrief	Ter informatie (niet verzenden)	
2	Handboek Loonheffingen elementen beoordeling arbeidsrelaties	Ter informatie	

**Datum**  
10 oktober 2022

**Onze referentie**





2/11 CFY

TER BESLISSING

Aan

Minister van SZW

nota

Voortgangsbrief ZZP

Datum

28 oktober 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij

31 oktober 2022

Bijlage(n)

0

**Aanleiding**

- Hierbij doen we u de concept-voortgangsbrief zzp toekomen, conform afspraak tijdens het BWO van 19 oktober met de staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit en het Ministerie van EZK (waargenomen door DG Bedrijfsleven en Innovatie).
- In dat overleg zijn de hoofdpunten van de inmiddels uitgewerkte (en bijgevoegde) brief aan de hand van een uitgebreide nota al gewisseld en geaccordeerd. Enige punt wat daar nog niet en-detail is gewisseld is het onderwerp toezicht en handhaving, waarvan in een presentatie de plannen zijn toegelicht.

**Geadviseerd besluit**

- Graag ontvangen we uw opmerkingen en commentaar op de bijgevoegde brief en horen we of u akkoord bent met verzending aan de CWIZO (uiterlijk 4 november).

**Kernpunten**

- Deze brief bevat de uitwerking van de zzp maatregelen langs de drie sporen waaronder de inzet waarover besloten is in het BWO. Het is door de hoeveelheid onderwerpen en de uitwerking een lange brief geworden, een managementsamenvatting volgt nog.
- De brief wordt parallel voorgelegd aan de Minister van EZK en Staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit;
- In het BWO beschikten we als SZW nog niet over de voorgestelde teksten op lijn 3 (toezicht en handhaving). De conceptteksten zijn nu toegevoegd in de bijlage. Deze teksten zijn nog in ontwikkeling en de stijl moet nog consistent worden gemaakt met de rest van de brief.
- Voor het onderwerp rechtsvermoeden gaf u in het BWO aan nader te willen bezien of en hoe de effectiviteit van het rechtsvermoeden vergroot kan worden. Hieraan besteden we onder het kopje toelichting (en in de brief zelf) extra aandacht.
- De brief wordt op 31/10 (werkgroep-niveau) en 2/11 (regiegroep-niveau) met sociale partners besproken. Inzet is om de input vanuit sociale partners ook te verwerken in de versie die uitgestuurd wordt richting de CWIZO.
- Volgens planning dient de brief op vrijdag 4 november aangeleverd te worden bij de CWIZO. Planning is dat bespreking in de ministerraad op 2 december plaatsvindt.

grag!



- Conform de toezegging aan de TK in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt (herhaald in het Commissiedebat van 20/10) dient de brief vervolgens zo snel mogelijk aan de TK gezonden te worden. Met een verzending van deze brief aan de TK in 2022, wordt ook de eerste mijlpaal uit het Herstel- en Veerkrachtplan voor de verduidelijking van de wetgeving rondom arbeidsrelaties behaald.
- Intussen wordt verder gewerkt aan de uitwerking van de verschillende maatregelen om in de zomer een wetsvoorstel gereed te kunnen hebben voor internetconsultatie en na de zomer aan de Raad van State te kunnen versturen.

Datum  
28 oktober 2022

Onze referentie

## Toelichting

### Rechtsvermoeden

- Voor het onderwerp rechtsvermoeden hebt u in aanloop naar en tijdens het BWO aangegeven te willen bezien hoe de effectiviteit van het rechtsvermoeden werkt en of de werkzaamheid hiervan vergroot kan worden, met name voor kwetsbare werkenden.
- U vraagt terecht aandacht voor het belang van effectiviteit en de kwetsbaarheid van een rechtsvermoeden als het gaat om werkenden met een minder goede onderhandelingspositie. Zij zullen doorgaans hun rechtspositie gedurende de arbeidsrelatie niet op durven eisen, uit angst dat daarmee de werkzaamheden/arbeidsrelatie eindigt.
- Die kwetsbaarheid geldt niet alleen voor een vermoeden gekoppeld aan een uurtarief, maar geldt in algemene zin voor rechtsvermoedens. Tegelijkertijd gaat van een rechtsvermoeden ook een preventieve werking uit (werkgevers zullen bij aanvang van de werkzaamheden beter nagaan hoe de arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden) en helpt het vermoeden, om de eigenlijke rechtspositie (en bijbehorende rechten) achteraf na beëindiging van de werkzaamheden succesvol te claimen.
- In aanvulling hierop is de meerwaarde van het rechtsvermoeden nadrukkelijk ook verknoopt met de bredere inzet op het thema zzp. In algemene zin wordt schijnzelfstandigheid in de toekomst gemakkelijker te herkennen en effectiever bestreden door de inzet op een gelijk speelveld, duidelijker regelgeving en het intensiveren van toezicht en handhaving door de Belastingdienst.
- In algemene zin zal dat pakket naar verwachting leiden tot een veel meer juist gekwalificeerde arbeidsrelaties (en afname schijnzelfstandigheid). Voor (economisch) kwetsbare werkenden met een minder goede onderhandelingspositie is het daarbij naar verwachting behulpzaam dat zij aan de hand van een eenvoudig hanteerbaar criterium zoals het uurtarief, een arbeidsovereenkomst kunnen claimen aan de hand van het rechtsvermoeden. Feit dat het één criterium betreft, maakt het naar verwachting gemakkelijker voor de werkende om te beoordelen wanneer dit vermoeden kan worden ingeroepen (bijv. ten opzichte van het vermoeden in de platformwerkrichtlijn, waar meerdere criteria van toepassing moeten zijn).
  - Als een werkgever deze claim niet honoreert, zal een werkgever naar de rechter moeten, maar daar geldt wel dat de werkgever vervolgens moet bewijzen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. De positie van werkenden in een meer kwetsbare (economische) positie, wordt daarmee versterkt.
  - De gang naar de rechter vormt voor werkenden een belemmering. Verwachting is wel dat ondersteuning door vakbonden en de initiatieven die we nu uitwerken om de opeisbaarheid van rechten

leiden was  
dit de  
werkende?



van werkenden te vergroten (hierover ontvangt u op korte termijn een separate nota) deze drempel evt. wel kunnen verkleinen.

**Datum**

28 oktober 2022

**Onze referentie**



12669 PH



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Aan

Minister van SZW

nota

Voortgangsbrief zzp RWIZO aanbieding

29/11 ECH  
• ECHs heel goede  
bijgewerkt,  
zowel inhoud  
als leesbaarheid!  
Huidde!  
• VNO?

TER BESLISSING

Datum  
16 november 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij  
18 november 2022

Bijlage(n)  
5

#### Aanleiding

De voortgangsbrief zzp is maandag 14 november in de CWIZO besproken en is gereed voor verzending aan de RWIZO (die 29/11 plaatsvindt). Naar aanleiding van eerder commentaar en vragen van u over deze brief, inbreng van sociale partners en interdepartementale inbreng, is de brief aangepast ten opzichte van de versie die voorlag in de CWIZO.

Graag leggen we u de brief nogmaals voor en gaan we in deze nota in op de vragen en commentaar die u bij de vorige versie van de brief hebt gegeven.

#### Geadviseerd besluit

Graag horen we of u akkoord bent met aanbieding van de brief en bijlagen bij de RWIZO. Als u akkoord bent zullen we dit in gang zetten.

#### Kernpunten

- De bijgevoegde versie is aangepast naar aanleiding van uw eerder ontvangen commentaar. Door de snelheid en de intensieve afstemming met andere departementen was de eerdere versie die u heeft ontvangen geen "pareltje" qua taal en opbouw.
  - Naar aanleiding hiervan is een managementsamenvatting toegevoegd (mede opgesteld met FIN en BD);
  - Ook is door de brief heen gekozen voor actievere formuleringen, is de opbouw aangepast en is een deel van de juridische onderbouwing naar een bijlage verplaatst en is er meer aandacht voor de maatschappelijke impact van de aanpassingen;
  - Verder heeft de Taalbrigade op veel punten suggesties gedaan om de leesbaarheid te vergroten waar dankbaar gebruik van is gemaakt.
  - Op specifieke vragen die u gesteld heeft, wordt hieronder ingegaan bij "toelichting".
- Onze inschatting is dat de brief ten opzichte van de eerdere versie een stuk leesbaarder is. Tegelijkertijd is het nog steeds een brief van forse omvang waarbij het juridisch gehalte op onderdelen nog steeds prominent is. Ons inziens is dit op die punten nodig om relevante stappen te kunnen zetten richting de TK; door middel van het trechteren van de discussie, duidelijk te maken waar de (juridische) ruimte ligt (en waar niet) voor het vormgeven van de verschillende maatregelen en de richting die het kabinet op wil.

✓  
✓  
jyn!

- o Evt. aanvullend commentaar op deze versie van de voortgangsbrief zou, voor zover tekstueel, ook verwerkt kunnen worden parallel aan verzending naar RWIZO.

**Datum**  
16 november 2022

**Onze referentie**

#### *Inbreng sociale partners*



Waar?!

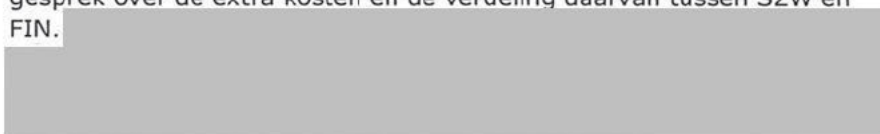
) dan ook duidelijk in brief aangeven

nu, parallel

hierop: nu alles met alles verknopen!

#### *Inbreng interdepartementaal*

- Ook interdepartementaal is in (en voorafgaand aan) de CWIZO inbreng ontvangen. Dit ziet voornamelijk op tekstuele suggesties die zijn verwerkt in deze versie.
- Vanuit de IRF was er inbreng op het punt van de financiering van de ambities op het terrein van handhaving met name over de verdeelsleutel van de rekening. Eerder heeft u aangegeven, vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Fin en SZW op dit dossier, financieel te willen bijdragen aan de extra kosten voor intensivering van toezicht en handhaving door de Belastingdienst. Op ambtelijk niveau loopt het gesprek over de extra kosten en de verdeling daarvan tussen SZW en FIN.



- Planning is dat voortgangsbrief zzp voorligt in de RWIZO van 29/11. De brief stond aanvankelijk voor de MR van 2 december gepland. Omdat de Staatsecretaris op 2 december niet aanwezig kan zijn wordt de brief geagendeerd op de MR van 9 december.

✓

↳ onhandig voor mijn planning?  
nu 12/12 binnenland





## Toelichting

Datum

16 november 2022

Onze referentie

}  u  
al   
op ge-actue?

verwijzen in brief   


 deze 

dus  hier   


b. Antwoorden op uw vragen n.a.v. eerdere versie van de voortgangsbrief

**1. Vragen bij onderdeel Verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties (3A)**

- U stelde bij de vorige versie van de brief de vraag bij Europees kader: *Waarom wordt dit nu niet gebruikt?*  
Op zichzelf geldt dat Europese kader ook nu al en speelt het in de praktijk een rol, maar de regels die uit de jurisprudentie afgeleid kunnen worden zijn casuïstisch en er zijn ook niet heel regelmatig uitspraken over de beoordeling van arbeidsrelaties. Door als wetgever de belangrijkste elementen bij die beoordeling wettelijk te verankeren en aan te sluiten bij de EU-jurisprudentie waar die er is wordt conformiteit met het EU-recht beter verzekerd.

Datum

16 november 2022

Onze referentie

- U merkt op bij paragraaf 3, onderdeel verduidelijking dat *deze passage te juridisch is ingestoken waardoor maatschappelijke impact op de achtergrond raakt.*

Deze passage is aangepast en de inzet van het kabinet is duidelijker onderscheiden van de (juridische) randvoorwaarden. Het Europeesrechtelijk kader is grotendeels naar een bijlage verplaatst. De teksten over de aanleiding van deze maatregel zijn korter gemaakt. Ook is de juridische onderbouwing voor de inzet van het kabinet in een kader geplaatst om duidelijk te maken dat dit een stuk verdieping is ten opzichte van de hoofdtekst. Ten slotte is een alinea toegevoegd over de impact van de maatregel in de praktijk.

Juist ook omdat het materie betreft waar politiek anders over gedacht kan worden, vinden we het wel belangrijk te starten met het juridisch kader en de gehanteerde uitgangspunten. Zo wordt eerst duidelijk gemaakt welke ruimte er is voor aanpassingen rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie en vervolgens de inzet van het kabinet die daarbinnen plaats moet vinden. Daarom is nu niet de tekst over de inzet van het kabinet helemaal naar voren van paragraaf 3 gehaald.

## 2. Vragen bij onderdeel rechtsvermoeden (3B)

- U vroeg of het rechtsvermoeden geen groepswerking kent en of anderen het niet ook kunnen inroepen (bijvoorbeeld concurrenten of collega's).

In de brief is duidelijker opgenomen dat het een civielrechtelijk rechtsvermoeden betreft en dat dit betekent dat het uitsluitend werking heeft tussen de contractpartijen, zijnde de werkende en de werkgevende. Het rechtsvermoeden kan daarom worden ingeroepen door de werkende (of door zijn vertegenwoordiger; dit kan bijvoorbeeld een vakbond zijn).

Een vakbond kan (net als nu al het geval is) wel namens meerdere werkenden die in eenzelfde situatie werkzaam zijn, een rechtsgang instellen. Dit geldt ook voor het beroep op het rechtsvermoeden.

Een uitspraak van een rechter in een bepaalde situatie kan wel een bepaalde preventieve werking hebben in soortgelijke situaties, doordat werkgevers rekening houden met de uitspraak.

- U vroeg of het rechtsvermoeden wel kan werken als we in de wetgeving niet uitwerken welke elementen allemaal meetellen voor de vaststelling van de hoogte van het uurtarief.

In de brief hebben we beter uitgelegd waarom we dit niet uitwerken. Bij de wetsvoorstellen in de vorige kabinetsperiode is uitdrukkelijk gebleken dat het onmogelijk is om een sluitende beschrijving te maken van alle loonelementen en/of arbeidsuren die in de dagelijkse praktijk voor kunnen komen en die wel of niet mee zouden moeten tellen bij het uurtarief



(directe/indirecte kosten, directe/indirecte uren, opdrachten waarbij gelijktijdig voor meerdere opdrachtgevers wordt gewerkt, etc.). Die maatregelen hebben de eindstreep dan ook niet gehaald, onder meer vanwege de administratieve lasten die gepaard gaan met de vaststelling van het uurtarief op de voorgeschreven manier. Waarbij als extra punt van bezwaar is opgemerkt dat deze administratieve lasten van toepassing zouden zijn op elke opdracht die wordt aangegaan.

In de brief melden we dat die bezwaren bij dit voorstel niet spelen. Er is in dit voorstel immers alleen sprake van administratieve lasten in het geval de werkende een beroep op het rechtsvermoeden doet. Door geen beschrijving van alle elementen op te nemen, laten we het geheel aan de werkende of zijn vertegenwoordiger om aannemelijk te maken dat een uurtarief onder de tariefgrens van toepassing is. In veel gevallen waar een echt laag uurtarief wordt betaald, zal dit geen probleem zijn. Dit zal voor een belangrijk deel de groep relatief meest kwetsbare werkenden betreffen die het kabinet extra wil ondersteunen. In de brief onderkennen we echter ook het risico dat het voor grensgevallen lastig kan zijn om het uurtarief aannemelijk te maken.

- *U vroeg hoe het zit met werkenden met een hoger uurtarief.*  
Aan de brief is een voetnoot toegevoegd waarin we aangeven dat niet wordt geregeld dat bij een uurtarief boven de tariefgrens er een rechtsvermoeden van zelfstandig ondernemerschap geldt. En dat werkenden met een hoger uurtarief ook een arbeidsovereenkomst kunnen claimen, maar niet via het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief. Zij zullen of een beroep moeten doen op het reeds bestaande rechtsvermoeden voor een arbeidsovereenkomst (op basis van omvang en duur werkzaamheden) of moeten aantonen dat er sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van.

### 3. Vragen bij onderdeel handhaving (4)

- *U vroeg bij de verdeling van de activiteiten van de Belastingdienst wat er tussen 1. Activiteiten op de korte termijn en 2. Activiteiten t.b.v. afschaffen van het handhavingsmoratorium gebeurt.*

De inzet op de korte termijn start in 2023 maar loopt door in de jaren daarna en wordt op onderdelen geïntensiveerd. De activiteiten t.b.v. afschaffen van het handhavingsmoratorium moeten nog ontwikkeld worden maar dit proces wordt al in gang gezet. Deze activiteiten worden juist al gestart voorafgaand aan het afschaffen van het moratorium om te voorkomen dat de druk op de Belastingdienst processen en politiek te groot wordt.

- *U vroeg waarom het LSI project Aanpak schijnzelfstandigheid van de arbeidsinspectie en belastingdienst inmiddels gestopt en naar AVG problematiek.*

De Arbeidsinspectie geeft hierover het volgende aan: de initiële opdracht voor het project was om dit 1 jaar te laten duren. Dit is verlengd met een half jaar. Het betreft een casustafel. Dit is onvoldoende van de grond gekomen vanwege de door de Belastingdienst ervaren AVG-problemen. Uit de evaluatie zal dit ook naar voren komen.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat ze er nu mee bezig zijn zodat dit in de toekomst kan worden opgelost.

Datum  
16 november 2022

Onze referentie  
2022-0000241002

of dov gezag/  
inbreiden?

ook door anderen  
in te roepen?  
bv PNK in long?

Wetna problemen?  
hoe oplossen?  
we nu in AVG  
discussie kabinet  
om weerwind

**Bijlagen****Datum**

16 november 2022

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	RWIZO aanbiedingsformulier	Bijlage bij verzending	
2	Voortgangsbrief zzp RWIZO versie	Bijlage bij verzending	
3	Bijlage. Beschrijving Belgische arbeidsrelatiewet	Bijlage bij verzending	
4	Bijlage. Relevante Europeesrechtelijke context	Bijlage bij verzending	
5	Bijlage. Criteria kwalificatie arbeidsrelatie Handboek Loonheffingen	Bijlage bij verzending	

**Onze referentie**





14/12/24

Aan

Minister van SZW

## nota

Nota voorstel te lakken passages openbaarmaking  
beslisnota's

### TER BESLISSING

Datum  
9 december 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

### Aanleiding

N.a.v. BWO PNIL afgelopen vrijdag is in de voortgangsbrief nog een korte tekst toegevoegd. Die sturen we hierbij toe (geel gearceerd).

Bij het verzenden van de voortgangsbrief zzp worden ook de onderliggende beslisnota's meegestuurd. De lakvoorstellen vindt u bijgevoegd.

### Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met de toegevoegde passages in de brief en het lakken van de gearceerde passages in de nota's?

### Kernpunten

- Met de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) worden ook de vier vanuit SZW opgestelde beslisnota's die daaraan ten grondslag liggen, meegezonden aan de Tweede Kamer. Daarnaast is er nog een voorbereidende nota gemaakt voor het BWO op 19 oktober met de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit en MEZK. Die wordt ook meegezonden, maar bevat geen te lakken informatie.
- Voor het onderwerp handhaving is een beslisnota met lakvoorstellen toegevoegd die vanuit het Ministerie van Financiën en Belastingdienst is voorbereid aan de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit. De lakvoorstellen zijn daar intern gedaan en afgestemd. Een definitief gelakte versie volgt na akkoord van de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit.
- Wij stellen voor de gearceerde passages te lakken. Deze passages betreffen, naast persoonsgegevens van de opstellers, teksten die we gelet op de lopende onderhandelingen met sociale partners nu niet in de openbaarheid kunnen brengen, juist ook vanwege de samenhang met het brede arbeidsmarktpakket en het onderwerp zzp. Op één punt (beslisnota 4) is nog een tekst gelakt over de besteding van de arbeidsmarktenveloppe. De indeling van die enveloppe is nog niet eerder gewisseld met de TK en zal richting voorjaar worden gedeeld.
- N.a.v. het BWO PNIL met de Minister van Langdurige Zorg en de Minister van OCW is nog een passage toegevoegd over een gezamenlijk werkprogramma. U vindt de laatste versie van de voortgangsbrief in de bijlage met in geel gearceerd te toegevoegde passage. Deze is afgestemd met de betrokken ministeries.

Bijlage(n)  
0

→ uit op naar  
overleggen vandaag  
nog discussie  
- myms samenw.  
- S4  
- "the why"